

Decyzja Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 1 marca 2005 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych Skarżącego pozyskanych w trakcie kontroli biletów w środkach komunikacji miejskiej.

Warszawa, dnia 1 marca 2005 r.

GI-DEC-DS- 42/05

DECYZJA

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98 poz. 1071 z późn. zm.) oraz art. 12 pkt 2 i art. 18 ust. 1 pkt 2 i 6 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) oraz art. 33 a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie skargi Pana X, przez Sp. z o.o. 1 P.R.E.S.C.O. Sp. z o.o. 2 (spółce windykacyjnej) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o.,

nakazuję

- 1) Miejskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacyjnemu Sp. z o.o., jako administratorowi danych osobowych pozyskanych od podróżnych w związku z przeprowadzeniem kontroli biletowej w zarządzanych przez tę Spółkę środkach komunikacji zbiorowej w mieście a, w tym danych osobowych Pana X , nieudostępnianie w przyszłości tych danych innym podmiotom z naruszeniem art. 33 a Prawa przewozowego oraz art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. w inny sposób niż na podstawie upoważnienia, z którego wynikać będzie wprost, że podmioty te prowadzą kontrolę biletową w imieniu i na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o.o., jako administratora danych oraz ze wskazaniem celu przetwarzania danych osobowych oraz ich zakresu;**
- 2) Sp. z o.o 2 usunięcie z prowadzonego zbioru danych osobowych dłużników, danych osobowych Pana X, pozyskanych Sp. z o.o.1, (wówczas działającej pod firmą inną firmą), z powodu ich przetwarzania bez podstawy prawnej.**

Uzasadnienie

Do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wpłynęła skarga Pana X, zwanego dalej także Skarżącym, w sprawie przetwarzania jego danych osobowych przez Sp. z o.o.1 , oraz Sp. z o.o.2. W toku postępowania administracyjnego przeprowadzonego w niniejszej sprawie, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych ustalił następujące okoliczności faktyczne:

1. Sp. z o.o.1 pozyskała dane osobowe Skarżącego w dniu 2 sierpnia 1999 r. w Legnicy podczas rutynowej kontroli biletów, w związku z przejazdem Skarżącego środkiem transportu należącym do Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego Sp. z o.o., (zwanej dalej MPK Sp. z o.o.) bez biletu i odmową uiszczenia należności z tego tytułu - tzw. opłaty dodatkowej.
2. Z legitymacji studenckiej Skarżącego pracownik Sp. z o.o. 1 pozyskał jego imię i nazwisko, datę urodzenia, adres zamieszkania oraz numer i rodzaj dokumentu tożsamości.
3. W dniu 7 marca 1996 r. między Sp. z o.o.1), (wówczas działająca pod firmą inną a MPK Sp. z o.o. została zawarta umowa, w sprawie prowadzenia zorganizowanej kontroli biletowej w środkach komunikacji miejskiej w Legnicy (kopia umowy w aktach sprawy).
4. Na podstawie ww. umowy MPK Sp. z o.o. zleciła Sp. z o.o.1 , prowadzenie zorganizowanej kontroli biletowej w środkach komunikacji miejskiej w Legnicy i na terenie przyległym (§ 1 umowy). W myśl postanowień przedmiotowej umowy, Sp. z o.o.1 była uprawniona m.in. do pobierania od pasażerów opłat dodatkowych w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozowego osób lub bagażu, bądź dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego (§ 7 umowy).
5. W kontaktach z pasażerami Sp. z o.o. 1 posługiwała się drukami, z których treści wynika, że uznawała się za administratora danych osobowych pozyskanych związku z kontrolą biletową (przykładowy druk w aktach sprawy – karta 32).
6. W dniu 28 lutego 2001 r. Sp. z o.o. 1 zaprzestała prowadzenia swojej działalności na terenie Legnicy zatrzymując do swojej dyspozycji wszelką w tym zakresie korespondencję za okres swojej działalności.
7. W dniu 17 września 2002 r. Sp. z o.o. 1 (występując wówczas pod firmą inną) zawarła ze Sp. z o.o. 2 (wówczas działającej jako spółka jawna) „Umowę cesji wierzytelności”, dotyczącą wierzytelności wobec osób fizycznych z tytułu niezapłaconych przez nie „(...) mandatów za jazdę bez biletu, wraz z odsetkami, wszelkimi kosztami i karami umownymi (...)”. W wykonaniu tej umowy Sp. z o.o. 1 przekazała Sp. z o.o. 2 dane osobowe

dłużników, w tym dane osobowe Skarżącego, w zakresie obejmującym: imię i nazwisko, data urodzenia, adres zamieszkania, rodzaj, seria i numer dowodu tożsamości.

Mając na uwadze powyższe ustalenia faktyczne, Generalny Inspektor zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), zwana dalej także ustawą, określa prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych (art. 2 ust. 1 ustawy). W szczególności, każda osoba, której dane dotyczą ma prawo do tego, by jej dane osobowe były przetwarzane legalnie oraz były należycie chronione przed dostępem do nich osób nieuprawnionych do ich pozyskania. Uprawnieniom tym na gruncie przepisów ustawy odpowiadają konkretne obowiązki po stronie administratora danych. Przy czym, administratorem danych jest organ, instytucja, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy – w tym m.in. komunalna jednostka organizacyjna - decydujące o celach i środkach przetwarzania danych (art. 7 pkt 4 ustawy). Dla legalności procesu przetwarzania danych niezbędne jest w pierwszym rzędzie spełnienie przez administratora jednej z przesłanek określonych w przepisach ustawy. Mając na uwadze charakter danych osobowych, których dotyczy rozpatrywana sprawa, wskazać należy, że przesłanki te wymienione są w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy. Stosownie do przepisu art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy, przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne w szczególności, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Z przepisu tego wynika zatem, że o ile przepisy szczególne regulują przetwarzanie danych osobowych w danej dziedzinie życia społecznego, to podejmowanie na nich jakichkolwiek operacji (np. pozyskiwanie, czy udostępnianie) możliwe jest jedynie na określonych tam warunkach prawnych. Kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych od osób, które dokonały przejazdu środkiem komunikacji bez ważnego biletu regulują przepisy art. 33 a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu, przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu (art. 33 a ust. 1). W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu albo dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego, przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona pobierają właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawiają wezwanie do

zapłaty (art. 33 a ust. 3). Przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona ma prawo w razie odmowy zapłacenia należności – żądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróznego (art. 33 a ust. 4 pkt 1) oraz w razie odmowy zapłacenia należności lub niemożności ustalenia tożsamości podróznego – zwrócić się do funkcjonariusza Policji i innych organów porządkowych, które mają, zgodnie z przepisami prawa, uprawnienia do ustalenia tożsamości osób, o podjęcie czynności zmierzających do ustalenia tożsamości podróznego (art. 33 a ust. 4 pkt 2).

Z powołanego przepisu art. 33 a Prawa przewozowego wynika zatem, że uprawnieni do pozyskiwania i dalszego przetwarzania danych osobowych podróznymi są przewoźnik „lub osoba przez niego upoważniona”. W systemie prawa przez „osobę upoważnioną” rozumie się podmiot, który został upoważniony do podejmowania określonych czynności w imieniu i na rzecz mocodawcy. W doktrynie wskazuje się, że uzyskanie upoważnienia jest skutkiem dokonania „upoważniającej czynności prawnej”, na które to pojęcie składają się różnego rodzaju „czynności prawne, których istota sprowadza się do umocowania określonego podmiotu do działania z bezpośrednim skutkiem dla upoważniającego, np. pełnomocnictwo, prokura” (tak Encyklopedia Prawa, red. prof. dr hab. Urszula Kalina – Prasznic, Warszawa s. 810). Analiza treści art. 33 a Prawa przewozowego prowadzi do wniosku, że o ile przewoźnik powierzy wykonywanie czynności związanych z kontrolą biletową osobie trzeciej, to – w zakresie umocowania – działa ona każdorazowo na jego rzecz. W szczególności, dotyczy to pozyskiwania danych osobowych pasażerów podczas kontroli i dalszego przetwarzania, w związku z dochodzeniem należności z tytułu opłat za przejazd bez ważnego biletu. Z takiego ukształtowania przez ustawodawcę relacji pomiędzy przewoźnikiem a podmiotem, który zostaje przez niego upoważniony do prowadzenia kontroli biletowej wynika, że decyzje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych pasażerów w każdym przypadku należą wyłącznie do przewoźnika. W konsekwencji, status administratora danych pasażerów zawsze przysługiwał będzie przewoźnikowi. Podkreślić przy tym należy, że przepis art. 33 a Prawa przewozowego ma charakter bezwzględnie obowiązujący, wobec czego niedopuszczalne jest odmienne ukształtowanie ww. spraw w drodze umowy między przewoźnikiem a osobą trzecią.

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności rozpatrywanej sprawy stwierdzić zatem należy, że to MPK Sp. z o.o. jest administratorem danych osobowych Skarżącego, jak też danych innych podróznymi pozyskanych w związku z przeprowadzeniem kontroli biletowej przez kontrolerów Sp. z o.o. 1 w środkach komunikacji zbiorowej obsługiwanych przez MPK Sp. z o.o., a nie podmiot dokonujący przedmiotowej kontroli.

Zaakcentować również wymaga, że w sytuacji, gdy istnieją szczególne przepisy prawa regulujące przetwarzanie danych osobowych w danej dziedzinie życia społecznego, to o tym, jakiemu podmiotowi przysługuje przymiot administratora danych, rozstrzygać powinna przede wszystkim treść tych przepisów. Taki też pogląd wyraził prof. dr hab. Roman Hauser, który w artykule pt. „Przetwarzanie danych osobowych: cel i środki” stwierdził, m.in. że o tym, czy dany organ, jednostka organizacyjna albo innego rodzaju podmiot jest administratorem danych osobowych, decyduje przede wszystkim rodzaj i charakter nadanych im przez prawo kompetencji. Do uznania danego podmiotu za administratora danych potrzebna jest zawsze analiza konkretnych przepisów mających zastosowanie w określonej sytuacji, dokonywana często wedle skomplikowanych reguł interpretacji tekstu prawnego („Rzeczpospolita” z dnia 6 kwietnia 1999 r.). Również Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 30 stycznia 2002 r. (sygn. akt II SA 1098/2000), uznał, iż „administratorem danych osobowych nie jest każdy dysponent tych danych, a tylko ten, kto decyduje o celach i środkach ich przetwarzania”. W uzasadnieniu tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do argumentów strony skarżącej, wskazał m.in. iż „nie można podzielić zarzutu skarżącej, że za administratora danych należy uznać każdego dysponenta danych, gdyż inaczej pewne sfery ochrony danych osobowych znalazłyby się poza ochroną prawną. Sfera ochrony dotyczy bowiem nie tylko tych działań, które są dokonywane na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. W grę wchodzi także ochrona np. na podstawie przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ochrona cywilnoprawna, ochrona karna itp. Dlatego też m.in. Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 11 grudnia 2000 r. II KKN 438/2000 OSNKW 201/3-4, poz. 33, rozróżnił administratora danych i administrującego danymi osobowymi. Za administratora uznał jedynie ten podmiot, który decyduje o celach i środkach przetwarzania danych (art. 7 pkt 4 ustawy), natomiast administrującym jest taki podmiot, który zarządza, zawiaduje zbiorem danych lub danymi. (...) Administratorem nie jest więc każdy dysponent danych osobowych”. W konsekwencji, stwierdzić zatem trzeba, że faktyczne decydowanie o celach i środkach przetwarzania danych osobowych przez dany podmiot może rozstrzygać o posiadaniu przez niego statusu administratora danych jedynie w tych sytuacjach, gdy nie ma przepisów szczególnych, z których wynika co innego.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że pogląd, zgodnie z którym, to Sp. z o.o. 1 jest administratorem danych osobowych Skarżącego, jak też innych pasażerów, jest sprzeczny z bezwzględnie obowiązującym przepisem art. 33 a Prawa przewozowego. Jak już bowiem wskazano, z przepisu tego wynika, że w każdym przypadku skutki prawne działań podejmowanych przez pracowników firm, które dokonują kontroli biletowej za zgodą i

wiedzą przewoźnika powstają bezpośrednio w sferze prawnej z jednej strony – przewoźnika, a z drugiej strony – podróżnego. Nie jest zatem dopuszczalne zawarcie przez przewoźnika umowy, na podstawie której nastąpiłaby sukcesja prawna na rzecz firmy kontrolującej bilety, bowiem przewoźnik może jedynie upoważnić ją do działania w swoim imieniu. W konsekwencji, wszelkie umowy między przewoźnikami a firmami kontrolującymi bilety muszą być rozumiane jako dotyczące powierzenia wykonywania czynności w imieniu przewoźnika. W opinii Generalnego Inspektora, w zakresie dotyczącym przetwarzania danych osobowych pasażerów, przepis art. 33 a Prawa przewozowego, daje podstawę do zawarcia między przewoźnikiem a firmą kontrolującą jedynie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zgodnie z tym przepisem, administrator danych może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy zawartej na piśmie, przetwarzanie danych (art. 31 ust. 1 ustawy). Podmiot, o którym mowa w ust. 1 może przetwarzać dane wyłącznie w zakresie i celu określonym w umowie (art. 31 ust. 2 ustawy). Podmiot, o którym mowa w ust. 1 jest obowiązany przed rozpoczęciem przetwarzania danych do podjęcia środków zabezpieczających zbiór danych, o których mowa w art. 36 – 39 ustawy, oraz spełnić wymagania określone w przepisach, o których mowa w art. 39 a. W zakresie przestrzegania tych przepisów podmiot ponosi odpowiedzialność jak administrator danych (ust. 3). W przypadkach, o których mowa w ust. 1 – 3, odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów niniejszej ustawy spoczywa na administratorze danych, co nie wyłącza odpowiedzialności podmiotu, który zawarł umowę, za przetwarzanie danych niezgodnie z tą umową (ust. 4).

W świetle powyższego, umowę zawartą przez MPK Sp. z o.o. a Sp. z o.o. 1 w sprawie prowadzenia kontroli biletowych w pojazdach obsługiwanych przez MPK Sp. z o.o. należy uznać za umowę powierzenia określoną w art. 31 ustawy.

W celu wyeliminowania wszelkich wątpliwości należy także wskazać, że to MPKSp. z o.o. pozostaje administratorem danych osobowych Skarżącego, a nie Sp. z o.o. 2. Jak już bowiem wyżej wskazano, Sp. z o.o. 1, która Sp. z o.o.2 dane te udostępniła, była jedynie podmiotem, któremu MPK Sp. z o.o. powierzyła dane do przetwarzania (art. 31 ustawy), a zatem nie posiadała statusu administratora danych. Podkreślenia również wymaga, że fakt, iż MPK Sp. z o.o. nie posiada dokumentacji dotyczącej kontroli biletowej, którą sporządziła Sp. z o.o. 1 nie pozbawia ją statusu administratora danych osobowych osób kontrolowanych. Okoliczność ta wskazuje natomiast, że MPK Sp. z o.o. nie dopełniła ciężących na niej jako - administratorze danych osobowych - obowiązków należytego zabezpieczenia przetwarzanych danych osobowych, wynikających z art. 36 – 39 ustawy o ochronie danych osobowych.

Zauważyć także należy, iż Sp. z o.o. 1 nie posiadając statusu administratora danych, nie mogła skutecznie przekazać danych osobowych Skarżącego na rzecz Sp. z o.o.2. Powyższy wniosek opiera się na obowiązującej w systemie prawa zasadzie, iż nikt nie może przekazać drugiemu więcej praw, niż sam posiada (nemo in alium plus iuris transferre potest quam ipse habet). Jedynie zatem MPK Sp. z o.o., jako posiadająca atrybuty administratora danych, z mocy art. 33 a Prawa przewozowego uprawniona jest do podjęcia czynności mających na celu uzyskanie od pasażerów, w tym Skarżącego, zapłaty należności za przejazd bez ważnego biletu. W konsekwencji, stwierdzić należy, że na pozyskanie przez Sp. z o.o.2 danych osobowych Skarżącego od Sp. z o.o. 1 nie zezwalały przepisy prawa, tj. art. 33 a Prawa przewozowego. Przetwarzanie danych osobowych przez Sp. z o.o. 2 danych osobowych Skarżącego, nie znajduje zatem uzasadnienia w przepisie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

Działanie Sp. z o.o. 2, nie znajduje także podstaw w pozostałych przesłankach wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Z ustalonych okoliczności niniejszej sprawy wynika bowiem, że Sp. z o.o. 2 przetwarza dane osobowe Skarżącego wyłącznie w związku z zawarciem umowy przelewu wierzytelności z Sp. z o.o. 1, natomiast sam Skarżący nie zawierał z tą Spółką żadnej umowy (art. 23 ust. 3 ustawy), jak też nie wyrażał zgody na przetwarzanie przez nią jego danych osobowych (art. 23 ust. 1 ustawy). Nie można także uznać, iż Sp. z o.o. 2 przetwarza te dane w prawnie usprawiedliwionym celu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy. Przez prawnie usprawiedliwiony cel rozumie się bowiem, jak stanowi art. 23 ust. 4 pkt 2 ustawy, m.in. dochodzenie roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Natomiast, jak już wyżej wskazano, w świetle treści art. 33 a Prawa przewozowego jedynie Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o., uprawnione było do ewentualnego zawarcia z Sp. z o.o. 2 umowy dochodzenia zapłaty od pasażerów.

Mając powyższe na względzie Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nakazał Sp. z o.o. 2 usunięcie danych osobowych Skarżącego z prowadzonego przez nią zbioru danych osobowych dłużników.

Podkreślenia wymaga, iż w opinii Generalnego Inspektora fakt, że umowa między MPK Sp. z o.o. a Sp. z o.o. 1 została rozwiązana w dniu 28 lutego 2001 r. nie uzasadnia umorzenia postępowania prowadzonego w tej sprawie. Należy bowiem zauważyć, że MPK Sp. z o.o. nadal pozostaje administratorem danych osobowych podróżnych pozyskiwanych w okresie jej obowiązywania podczas kontroli biletowej, w tym danych osobowych Skarżącego, i w sytuacji gdy w przyszłości MPK Sp. z o.o. powierzała będzie innym podmiotom

prowadzenie kontroli biletowej w zarządzanych przez nią środkach komunikacji zbiorowej w Legnicy, w zakresie dotyczącym przetwarzania danych osobowych podróżnych powinna respektować warunki wynikające z treści art. 33a Prawa przewozowego oraz art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. powinna w pisemnej umowie określić w szczególności, że przetwarzanie danych osobowych podróżnych powadzone będzie w jego imieniu i na jego rzecz oraz w jakim celu i zakresie te dane będą przetwarzane. Z tego też względu Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wydał w stosunku do MPK Sp. z o.o. nakaz określony w punkcie I sentencji przedmiotowej decyzji.

W tym stanie faktycznym i prawnym Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych rozstrzygnął, jak w sentencji.

Decyzja jest ostateczna. Stronom, na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych oraz art. 129 § 1 w zw. z art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego przysługuje, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji, prawo złożenia do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (adres: Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa).